

СОВРЕМЕННАЯ КРИПТОЭКОНОМИКА: МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

А. Д. Левашенко, И. С. Ермохин

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия

В связи с бурным ростом использования криптовалют в мире растет потребность среди органов власти по определению подходов к регулированию нового явления. Анализ международного опыта показывает, что сегодня регуляторы стремятся снизить риски, связанные с нарушением публичных интересов, – риски размывания налоговой базы и отмыwania денежных средств и финансирования терроризма. В статье рассматриваются различные подходы ЕС, США и других стран ОЭСР к регулированию криптовалют и других криптоактивов, а также сформулированы возможные предложения для регуляторов России. Стоит отметить, что регулирование в странах может распространяться на различных субъектов криптоэкономики. При этом России следует выработать подходы к нивелированию рисков предупреждения отмыwania преступных доходов и финансирования терроризма (ПОД/ФТ) и размывания налоговой базы. Предлагается, что Россия могла бы стимулировать развитие рынка за счет прямого распространения законодательства ПОД/ФТ на новых участников рынка без их подчинения финансовому регулированию России. В отношении рисков размывания налоговой базы ФНС необходимо разработать руководство, которое будет разъяснять порядок налогообложения сделок с криптовалютами и доходов от них.

Ключевые слова: криптовалюта, биткоин, право, регулирование, ОЭСР, противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, налогообложение.

MODERN CRYPTOECONOMICS: INTERNATIONAL LEGAL REGULATION

Antonina D. Levashenko, Ivan S. Ermokhin

The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, Moscow, Russia

Due to increasing interest around the world about crypto-currency there is a growing need among authorities for understanding the approaches to regulate the new phenomenon. Analysis of international experience in the regulation of crypto-currencies and other crypto-active assets shows that regulators are now trying to reduce the risks associated with the violation of public interests - the risks of erosion of the tax base and money laundering and terrorist financing. The article provides information on the approaches of the EU, the US and other OECD countries to the regulation of crypto-currencies and other crypto assets, as well as possible proposals for regulators in Russia.

Keywords: crypto-currency, bitcoin, law, regulation, OECD, anti-money laundering, taxation.

Феномен криптовалют изучается с середины 2000-х гг. Еще в публикации Б. Эйхенгрин «Критика чистого золота» биткоин называется частными деньгами [4]. В 2013 г. в публикации «Прошлое и будущее биткоина в международной коммерции» определены позитивные стороны использования криптовалют, в частности, биткоина для торговли [6]. Отмечается, что принимая оплату в биткоинах, продавец получает возможность избежать расходов, связанных с принятием оплаты по кредитной карте (расходы на операцию по кредитной карте могут достигать 3%, в то время как операция в биткоинах стоит менее 1%).

Рост и популярность биткоинов и других криптовалют отражают не только удобство и простоту их использования, но и стремление к избежанию участия правительства в качестве «экономического привратника». Последние десятилетия, которые были связаны с ростом ВВП как показателя экономического благосостояния, продемонстрировали общий отказ правительства принимать во внимание другие индикаторы, помимо экономического результата, например, ощущение личного счастья, уход за детьми и домашняя работа. Такие аспекты не входят в национальные ценности. Правительство устанавливает свою экономическую политику и приоритеты. Через неразумное и нерациональное соблюдение ориентированной на рост политики (отражено в размерах ВВП), правительство США (возможно, невольно) игнорировало истинные потребности и благосостояние американского народа [3].

Но жизнь – это гораздо больше, чем сухие цифры ВВП и экономическая статистика.

По данным ОЭСР, социальный прогресс связан с улучшением благосостояния людей и домашних хозяйств. Оценка такого прогресса требует изучения не только функционирования экономической системы, но и разнообразного опыта и условий жизни людей. С 2009 г. идет разработка международных инструментов, которые позволяют оценить уровень устойчивого развития страны. ОЭСР опубликовала 3 отчета под названием «Howislife?». В них определены основные аспекты, которые формируют благосостояние людей в странах ОЭСР и странах-партнерах, в том числе в России. С 2011 г. запущен индекс лучшей жизни, оценивающий параметрам политику страны по 11. Например, доходы, рабочие места и жилье, здоровье, образование, баланс между работой и жизнью, окружающая среда, социальные связи, гражданское участие, удовлетворенность и безопасность¹. Из всех перечисленных параметров США имеют худшие оценки по индикатору «удовлетворенность». Удовлетворенность – явление субъективное, но включаю-

¹ URL: <http://www.oecd.org/statistics/how-s-life-23089679.htm>

щее в себя доверие к окружающему миру, к государству. Как это может быть связано с развитием криптоэкономики?

Экономист Дж. Робинсон утверждает, что большинство современных валютных систем не подкреплены каким-либо товаром, например, золотом, по сути, они основаны на вере в валюту [7]. В результате те, кто ведет бизнес посредством использования фиатной валюты, демонстрируют больше доверия своему правительству. По существу, любая фиатная валюта зависит от веры наций в повышение ее стоимости и погашение эмитентом. Хотя США обладают огромными экономическими, культурными и военными силами в мире, стоимость доллара все чаще неустойчива. Способность США погашать свои долги не вызывает сомнений, поскольку такое сомнение может вызвать кризис доверия. Так, в августе 2011 г. рейтинговое агентство Standard & Poor's понизило рейтинг США с самого высокого AAA, до AA¹.

США в лице ФРС выдают деньги, которые они используют для покупки собственного долга. Это создало систему, которая неустойчива, что усугубляется с тех пор, как экономика США ушла от золотого стандарта в 1970-х гг. Централизованное банковское обслуживание, а также отсутствие средств, с помощью которых можно отслеживать фактическую стоимость доллара и политику финансового дерегулирования для стимулирования экономического роста, вызвали за последние четыре десятилетия угрозы для экономической стабильности. Это было время крупных экспансий в экономике, часто основанных на потребительском долге. Они сопровождались сломами в системе, последствия которых, например, 2008 г., мы наблюдаем до сих пор [5]. Соответственно рост интереса к использованию криптовалюты может демонстрировать низкий уровень доверия населения к собственной системе государственного управления.

Прежде чем перейти к вопросу регулирования криптовалют, стоит отметить, что многие государства до 2012–2013 гг., не обращали внимания на рынок в силу его незначительных объемов. Однако ввиду роста популярности криптовалют и появления все новых возможностей их использования, страны стали усматривать в этом необходимость определения правил игры. Важно, что сегодня регулирование криптоэкономики, отдельных субъектов и процессов осуществляется в мире исходя из публичных целей государства и направлено на нейтрализацию объективных рисков отмывания доходов и финансирования терроризма, а также размывания налоговой базы.

Можно выделить три подхода к регулированию рисков ПОД/ФТ в международной практике. Первый подход – внесение изменений непосредственно в национальный закон о ПОД/ФТ и установление

¹ Riley C. S&P Downgrades US Credit Rating. CNN Money, 2011. – August 6.

криптовалютных бирж и иных профессиональных участников в качестве объекта регулирования. Второй подход предусматривает отнесение криптовалютных бирж и иных профессиональных участников к уже существующим участникам финансового рынка (банкам, небанковским учреждениям и др.), на которых уже распространено требование ПОД/ФТ. Наконец, небольшое число стран пошло по пути формирования самостоятельного законодательства для новых участников рынка, на которых распространяются требования ПОД/ФТ.

Рассмотрим подробнее логику изменения законодательства отдельными странами в соответствии с выбранным подходом. Например, Остров Мэн воспользовался первым вариантом и обновил свое законодательство о ПОД/ФТ. В соответствии с новой редакцией Закона «О доходах от преступлений» 2008 г. лица, осуществляющие деятельность с криптовалютами, являются субъектами ПОД/ФТ. Они должны идентифицировать своих клиентов и отчитываться перед органом финансовой разведки. Интересно, что ICO-проекты (Initial Coin Offering) теперь также подпадают под требование данного закона. Например, проект «Adelphoi», зарегистрированный на территории острова Мэн, проводил идентификацию покупателей токенов проекта. Аналогичный проект изменения законодательства выдвинут сейчас и ЕС. Поправки в директиву о ПОД/ФТ устанавливают, что лица, осуществляющие обменные операции между виртуальными валютами и фиатными валютами, а также лица, оказывающие услуги по хранению и передаче виртуальной валюты, подпадают под требование законодательства ПОД/ФТ и должны идентифицировать своих клиентов.

Второй способ, который заключается в том, чтобы распространить требования ПОД/ФТ на криптовалютные биржи и иных профессиональных участников за счет отнесения их к учреждениям, оказывающим финансовые услуги, был использован в первую очередь США. Так, например, Подразделение финансовой разведки (ПФР) США признало деятельность ряда субъектов криптоэкономики (обменники, криптовалютные биржи) деятельностью финансового учреждения в понимании Закона о банковской тайне. На такие учреждения распространяются требования законодательства ПОД/ФТ, т. е. учреждения должны идентифицировать своих клиентов и предоставлять контролирующему органу информацию. При этом в США таким учреждениям требуется получение лицензии учреждения, оказывающего финансовые услуги.

Интересно отметить, что в соответствии с действующей редакцией Закона требование о получении лицензии распространяется и на иностранные криптовалютные биржи и иных профессиональных участников финансового рынка, если такие лица оказывают услуги резидентам США. Зарубежные предприниматели должны назначить в США представителя, который будет отчитываться перед ПФР США о деятельно-

сти компании. Стоит отметить, что в США расследование в отношении биржи BTC-E по подозрению в отмывании денежных средств, начатое в середине 2017 г., основывалось на том, что BTC-E являлась финансовым учреждением, незарегистрированным в США, но оказывающим услуги резидентам США и соответственно подпадающим под регулирование американского законодательства.

Примечательно, что в США законодательство о финансовых учреждениях распространяется и на участников, которые организовали площадку для обмена криптовалют. В то же время в Великобритании в силу Закона о платежных услугах 2009 г. требования о регистрации в качестве финансового учреждения не распространяются на тех субъектов, которые обменивают одну криптовалюту на другую и не работают с фиатной валютой. Так, например, криптобиржа ЕХМО, зарегистрированная в Великобритании, не получила разрешения от органа финансового надзора, так как позволяет завести на счет пользователя фиатные средства через посредников, которые имеют соответствующее разрешение (например, компания ОКРАУ, которая зарегистрирована в Великобритании), несмотря на то что и ЕХМО, и ОКРАУ исполняют требования законодательства ПОД/ФТ страны.

Необходимость распространения на новых участников существующего финансового законодательства признается и в ряде стран Европы, например, Германии и Швейцарии. Так, деятельность криптобиржи в Швейцарии подпадает под действие Закона о банках 1934 г. и требует получения банковской лицензии. При этом и в Германии, и в Швейцарии законодательство применяется экстерриториально; для оказания услуг лицам в Германии или Швейцарии потребуются получение соответствующих разрешений (лицензий) от регуляторов, даже если биржа зарегистрирована в третьем государстве. Вместе с тем осуществление посреднической деятельности по приему криптовалют в счет оплаты товаров или услуг и их перевод в фиатные средства не потребует получения банковской лицензии. Этим учреждениям будет достаточно получения лицензии ПОД/ФТ от регулятора. Такую лицензию, например, недавно получила платежная система Payment21¹.

Третий способ снижения рисков ПОД/ФТ в странах связан с созданием самостоятельного законодательства для новых участников рынка, на которых распространяются требования ПОД/ФТ. По этому пути пошла сегодня Япония, которая ввела в Закон о платежных услугах нового субъекта – виртуальную биржу. В соответствии с Законом такой участник осуществляет деятельность по покупке или продаже виртуальной валюты, связанные с этим посреднические, брокерские или агентские услуги, услуги по управлению деньгами пользователей или

¹ URL: <https://payment21.com/legal/legal>

виртуальной валютой, и должен получить разрешение (лицензию) на ведение деятельности. При этом требование о получении разрешения (лицензии) распространяется и на иностранные биржи, которые предоставляют услуги лицам на территории Японии.

Таким образом, в международной практике разработано, как минимум, три подхода к возможному регулированию криптобирж и иных профессиональных участников рынка. Если в первом случае на субъектов рынка не накладывается дополнительных требований, кроме соблюдения законодательства ПОД/ФТ, то во втором и в третьем – субъекты рынка должны получать дополнительные разрешения (лицензии) в качестве участников финансового рынка. При этом законодательство стран часто имеет экстерриториальный характер, т. е. компания должна получать разрешение (лицензию) не только там, где зарегистрирована, но и в странах, где она оказывает услуги.

Риски неуплаты налогов нивелируются странами за счет принятия разъяснительных рекомендаций о порядке налогообложения тех или иных операций с криптовалютами, выпущенных налоговыми органами Канады, Великобритании, США, Японии и др. Разъяснения позволяют ответить на следующие вопросы: нужно ли платить НДС при обмене криптовалюты на фиатную валюту и обратно (в странах ЕС, Японии – нет); как осуществляется налогообложение деятельности майнеров (в Великобритании – получение криптовалюты от майнинговой деятельности учитывается в качестве дохода лица); какие прямые налоги нужно платить при получении дохода от продажи криптовалюты (США, Великобритания, Латвия и др. – налог на доход физического лица или налог на прибыль организации)? Кроме того, некоторые страны вносят изменения в налоговое законодательство и стимулируют развитие рынка.

В Японии, например, отменен налог на добавленную стоимость при обмене криптовалюты на фиат и обратно. Вместе с фактом, о том что в стране принято законодательство, признающее криптовалюту в качестве одного из способов оплаты товаров и услуг, это создает условия для бурного развития рынка. Уже сегодня рынок криптовалют Японии является одним из крупнейших в мире.

В заключение следует признать, что развитие использования криптовалют и других криптоактивов будет повсеместно расти в мире и замещать устаревшие общественные процессы. Регуляторы должны быть готовы к такому развитию и сформулировать позицию, которая основывалась бы на принципе свободы предпринимательства и риск-ориентированного подхода к защите общественных ценностей.

России следует выработать подходы к нивелированию рисков ПОД/ФТ и размыванию налоговой базы. Так, Россия могла бы стимулировать развитие рынка за счет прямого распространения законода-

тельства ПОД/ФТ на новых участников рынка без их подчинения иному законодательству – Федеральному закону «О банках и банковской деятельности» 1990 г., Федеральному закону «О национальной платежной системе» 2011 г. В отношении рисков размывания налоговой базы ФНС необходимо разработать руководство, которое будет разъяснять порядок налогообложения сделок с криптовалютами и доходов от них.

Список литературы

1. Могайар У. Блокчейн для бизнеса. – М. : Эксмо, 2018.
2. Поппер Н. Цифровое золото. Невероятная история биткойна, или как идеалисты и бизнесмены изобретают деньги. – М. : Диалектика, 2017.
3. Badev A. I. and Chen M. Bitcoin: Technical Background and Data Analysis // FEDS Working Paper. – 2014. – October 7. – URL: <https://ssrn.com/abstract=2544331> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2544331>
4. Eichengreen B. A. Critique of Pure Gold // The National Interest. – 2011. – N 115. – P. 35–45.
5. McBride A. D. The Shift Towards Non-Monetary Currency and the Rise of Crypto-Currencies: Incorporating NonMonetary Measurements to Allow a Nation to Take Stock of Its Well-Being. Master's thesis, Harvard Extension School, 2015. – P. 4.
6. Rice D. T. The Past and Future of Bitcoins in Worldwide Commerce. Business Law Today, 2013. – November 11. – P. 1–4. – URL: <https://businesslawtoday.org/2013/11/the-past-and-future-of-bitcoins-in-worldwide-commerce/>
7. Robinson J. Bankruptcy of Our Nation: 12 Key Strategies for Protecting your Finances in These Uncertain Times. Lithia Springs: New Leaf Publishing Group, 2009. – P. 40.

References

1. Mogayar U. Blokcheyn dlya biznesa [Blockchain for Business]. Moscow, Eksmo, 2018. (In Russ.).
2. Popper N. Tsifrovoe zoloto. Neveroyatnaya istoriya Bitkoyna, ili kak idealisty i biznesmeny izobretayut den'gi [Digital Gold. A Tall Tale of Bitcoin or as Idealists and Businessmen Invent Money]. Moscow, Dialektika, 2017. (In Russ.).
3. Badev A. I. and Chen M. Bitcoin: Technical Background and Data Analysis. FEDS Working Paper, 2014, October 7. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2544331> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2544331>

4. Eichengreen B. A Critique of Pure Gold, The National Interest, 2011, No. 115, pp. 35–45.
5. McBride A. D. The Shift Towards Non-Monetary Currency and the Rise of Crypto-Currencies: Incorporating NonMonetary Measurements to Allow a Nation to Take Stock of Its Well-Being. Master's thesis, Harvard Extension School, 2015, p. 4.
6. Rice D. T. The Past and Future of Bitcoins in Worldwide Commerce. Business Law Today, 2013, Novemder 11, pp. 1–4. Available at: <https://businesslawtoday.org/2013/11/the-past-and-future-of-bitcoins-in-worldwide-commerce/>
7. Robinson J. Bankruptcy of Our Nation: 12 Key Strategies for Protecting your Finances in These Uncertain Times. Lithia Springs: New Leaf Publishing Group, 2009, p. 40.

Сведения об авторах

Антонина Давидовна Левашенко

старший научный сотрудник,
руководитель Российского центра
компетенций и анализа стандартов ОЭСР
РАНХиГС при Президенте РФ, член
рабочей группы по разработке
компонентов образовательных программ
и направлений научных исследований
по тематике «Блокчейн и криптовалюты».
Адрес: ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации», 119571, Москва,
пр-т Вернадского, 82, корп. 3.
E-mail: antonina.lev@gmail.com

Иван Сергеевич Ермохин

младший научный сотрудник
Российского центра компетенций
и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС
при Президенте РФ.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российская
академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»,
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82,
корп. 3.
E-mail: i.ermokhin@gmail.com

Information about the author

Antonina D. Levashenko

Senior Researcher, Russian Centre
of Competence and Analysis of OECD
Standards of RANEPA, Member
of the Working Group for the Development
of Educational Programs and Research Areas
on the Subject of «Blockchain
and Crypto-Currencies» RANEPA.
Adress: The Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration, 82,
building 3, Vernadskogo Avenue,
Moscow, 119571,
Russian Federation.
E-mail: antonina.lev@gmail.com

Ivan S. Ermokhin

Junior Researcher, Russian Center
of Competence and Analysis of OECD Stan-
dards of The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administra-
tion RANEPA.
Adress: The Russian Presidential
Academy of National Economy and Public
Administration, 82, building
3, Vernadskogo Avenue, Moscow,
119571, Russian Federation
E-mail: i.ermokhin@gmail.com